



Munich Personal RePEc Archive

Corruption, democracy and control effectiveness of the state

Irina Filippova

V. Dahl East-Ukrainian National University

2013

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/49951/>

MPRA Paper No. 49951, posted 19. September 2013 08:21 UTC

КОРРУПЦИЯ, ДЕМОКРАТИЯ И РЕГУЛЯТОРНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Филиппова И.Г.

Постановка проблемы. Следствием полного фиаско принципа «laissez faire» и очевидной несостоятельности либеральной доктрины, признаваемой сегодня многими учеными во всем мире, является возрастание роли государства в регулировании социально-экономических процессов. Однако функционирование этого общественного института в Украине, как, впрочем, и во многих других странах, является критически неэффективным вследствие низкого уровня социальной ответственности субъектов принятия решений. Данная проблема имеет глубокие корни, связанные с деформацией институциональной матрицы, приводящей к нарушению базовых принципов системной интеграции социума [17], откуда вытекает необходимость поиска новых форм отношений между государством и обществом.

Этот поиск неизбежно приводит к концепции социальной ответственности как института, детерминирующего социальные обязательства, связанные с полномочиями принятия решений. В этом смысле он является строго обязательным дополнением рыночных институтов, которые определяют, в основном, статусные позиции и имущественные права субъектов отношений. Имплементация принципа социальной ответственности на субъектном уровне возможна исключительно при наличии механизма социального контроля, который обеспечивает мониторинг результатов деятельности субъектов принятия решений на основе системы критериев, формулируемых в рамках института социальной ответственности.

Обзор последних исследований и публикаций по теме. Когда речь заходит об эффективности государственного управления, неизбежно

всплывает тема институтов. Ведущие специалисты международных исследований из Института Международного банка Д. Кауфман и А. Краай рассматривают понятия «государственное управление», «институты» и «качество институтов» как взаимозаменяемые [1]. На наш взгляд, такой подход является некорректным, поскольку, во-первых, институт государственного управления является лишь частью институциональной системы общества, во-вторых, в силу существенных различий между дискреционным и недискреционным управлением, поскольку последнее исключает человеческий фактор.

В определении Мирового банка институты включают правила (в том числе поведенческие нормы) и организации, обеспечивающие исполнение правил и норм для достижения поставленных целей (в отличие от политики, эти цели формулирующей) [2, С. 6].

Помимо исследований качества государственного управления, которые проводят Д. Кауфман, А. Край и Г. Матруцци [3], существенный вклад в это направление сделал автор широко известного индекса восприятия коррупции Transparency International Иоганн Г. Ламбсдорфф [4].

Затрагивая тему эффективности государственного управления, невозможно обойти стороной проблемы демократических форм политического устройства. Многочисленные публикации, посвященные «уголовно-промышленной индустрии»¹ в США [5, 6], фактически представляющей собой современную форму работорговли, свидетельствуют о том, что не только конкретные воплощения, но само понятие «демократия» подлежит сегодня существенному пересмотру с точки зрения не столько индивидуальной свободы, как распределения полномочий принятия решений.

Что касается коррупции, этот феномен определяется Мировым банком как злоупотребление государственной властью для получения личной

¹ <http://criticalresistance.org/>

выгоды [7]. Вито Танци дает более нейтральное определение коррупции как преднамеренного нарушения рыночных отношений с целью получения определенных преимуществ для себя или связанных лиц [8]. Р. Анкерман, говоря о неприятии экономистами этической стороны проблемы и их концентрации на монетарных аспектах коррупции (*quid pro quo*), отмечает однобокость некоторых исследований в этом направлении, пытающихся оправдать коррупцию как «смазку» для инерционной бюрократической машины [9]. Р. Анкерман определяет коррупцию как патологию отношений между принципалом и агентом (незаконное использование готовности платить как критерия для принимаемых решений) [9, p. XVII].

Благодаря таким публикациям, как Индикаторы государственного управления Мирового Банка [10], Индекс конкурентоспособности Мирового экономического форума [11], Отчет о глобальной целостности The Global Integrity [12], Всеобщая экономическая база данных The Conference Board [13], Индекс демократии The Economist Intelligence Unit [14], Индекс законности The World Justice Project [15] раскрываются наиболее общие закономерности протекания социально-экономических процессов в мировом масштабе и эффективности государственного регулирования последних.

Таким образом, множество исследований и публикаций, посвященных эффективности государственного управления, отражают растущий интерес мирового научного сообщества к проблемам регулирования социально-экономической реальности, что доказывает актуальность этой тематики. Однако существенные разногласия между учеными по различным аспектам изучаемых явлений и их взаимному влиянию оставляют широкое поле для дальнейших поисков.

Целью статьи является анализ некоторых институциональных аспектов регуляторной эффективности государства в мировом масштабе на основе результатов исследований перечисленных нами международных организаций.

Изложение основного материала исследования. Во избежание упреков в неточности используемых дефиниций отметим, что объектом нашего анализа является государство как распределенная система принятия решений, а предметом – ее дисфункция как результат действия институциональных факторов. Так как система государственного управления финансируется за счет налогоплательщиков, главным условием ее существования и оправданием издержек общества на ее содержание должна быть реализуемая ею полезная функция, т.е. регуляция, эффективность которой определяется отношением достигнутых результатов к расходам бюджета.

В этом смысле институты, выполняющие функцию недискреционного управления, являются наименее затратными с точки зрения издержек процесса. В таком случае эффективность непосредственно связана с качеством институтов, что, вообще говоря, в большей степени является прерогативой науки как объективного, отчужденного от индивида знания.

В противном случае общество не только несет издержки, связанные с содержанием должностного лица, наделенного полномочиями принятия решений, но и издержки, возникающие в результате оппортунистического поведения последнего. Полагая для упрощения анализа максимальную склонность к оппортунизму у всех субъектов рассматриваемой нами системы принятия решений, мы неизбежно опять возвращаемся к теме институтов, но в данном случае не замещающих субъектов принятия решений, а ограничивающих их волюнтаризм более или менее жесткими рамками.

Тогда становится очевидным, что качество институциональной подсистемы определяет эффективность государственного регулирования, причем эффективность безусловно выше в том случае, когда затраты общества минимальны, т.е. при наибольшем объеме недискреционного управления.

Возвращаясь к дефинициям, уточним, что коррупцию мы рассматриваем в аспекте дисфункции системы принятия решений. В этом

смысле разнообразные подходы к определению коррупции теряют смысл: не важно, в чем заключается суть коррупционного действия, и какую форму оно принимает; важен только отрицательный результат для общества, заключающийся в неэффективности принимаемых решений, т.е. регуляторной неэффективности.

Даже при постоянных² издержках общества на содержание коррумпированной системы принятия решений она все хуже выполняет свою полезную функцию, вплоть до причинения прямого ущерба интересам принципала (общества). Преимущества недискреционного управления в данном случае очевидны, поскольку коррупция в этом случае исключена в любой форме.

Коррупция является наиболее критическим фактором регуляторной эффективности государства, поскольку не только препятствует нормальному функционированию системы принятия решений, но разрушает саму эту систему изнутри.

При этом коррупция, в свою очередь, является следствием действия определенных институциональных факторов, а точнее – неразвитости института социальной ответственности вследствие отсутствия механизма социального контроля как его важнейшей составляющей.

Для уточнения институциональных факторов коррупции мы рассмотрели такие составляющие индекса демократии [14], как гражданские свободы (*CL*), политическая культура (*PC*), функционирование правительства (*FG*) и избирательный процесс и плюрализм (*EP*). В результате мы получили уравнение регрессии (1) со статистически значимыми коэффициентами (объем выборки – 123 страны), отражающее влияние перечисленных факторов на индекс восприятия коррупции (*CPI*) Transparency International [16]:

² а они, как правило, неуклонно растут в силу ориентации регуляторной деятельности не на интересы социума, а на интересы персоналий государственной власти

$$CPI = 0.22 \cdot CL + 0.36 \cdot PC + 0.45 \cdot FG - 0.21 \cdot EP. \quad (1)$$

Значение коэффициента детерминации 0,7034 говорит о том, что более 70 % вариации значений индекса восприятия коррупции обусловлено вариацией перечисленных влияющих факторов.

Судя по значению коэффициента в уравнении (1), наиболее сильное влияние на зависимую переменную (CPI) оказывает индекс функционирования правительства (FG), что подтверждает двустороннюю связь этих показателей.

На втором месте по силе влияния – политическая культура (PC), затем – гражданские свободы (CL); а вот плюрализм (EP) отрицательно влияет на индекс восприятия коррупции, что можно объяснить чрезмерно гибкими институциональными ограничениями, в рамках которых государственный чиновник имеет возможность маневрировать в собственных интересах.

Для дальнейшего анализа факторов, влияющих на индекс восприятия коррупции, мы рассмотрели такие данные The World Justice Project [15], характеризующие уровень законности (Rule of Law Index), как основные права (FR), гражданское правосудие (CJ) и уголовное правосудие (CrJ). Полученное уравнение (2) со статистически значимыми коэффициентами характеризует силу влияния каждого из перечисленных факторов на индекс восприятия коррупции CPI . В этом случае значение коэффициента детерминации еще выше (0.8569), т.е. почти 86 % вариации индекса восприятия коррупции обусловлено вариацией перечисленных индикаторов уровня законности.

$$CPI = 4.76 \cdot FR + 6.36 \cdot CJ + 3.18 \cdot CrJ - 3.41. \quad (2)$$

Мы уже отмечали двустороннюю связь коррупции и эффективности функционирования института государственной власти, что подтверждается многочисленными результатами (рис. 1); очевидно, что сильное государство

и высокий уровень коррупции для подавляющего большинства стран являются взаимоисключающими явлениями.

Тогда чем слабее институт государственной власти, тем выше уровень коррупции. Здесь следует уточнить, что под слабостью института государственной власти мы понимаем отсутствие или недостаточное развитие недискреционных механизмов и институциональных рамок, ограничивающих оппортунизм чиновников любого уровня, независимо от их выборности или назначений на должность.

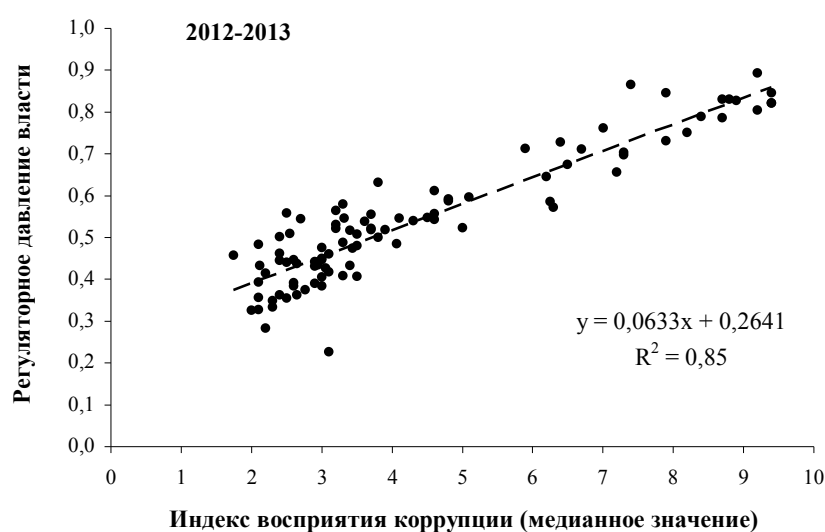


Рис. 1. Связь между регуляторным давлением власти [15] и индексом восприятия коррупции (170 стран)

Влияние коррупции на регуляторную эффективность проявляется, в конечном счете, в динамике ключевых показателей экономического и социального развития, среди которых мы рассмотрели, например, территориальный индекс производительности труда (LPI), рассчитанный по данным The Conference Board [13] как отношение показателя ВВП на одного занятого для страны к медианному значению по выборке (86 стран). Используя такие данные The World Justice Project [15], как ограниченность полномочий правительства (LGP), отсутствие коррупции (AC) и открытость

правительства (OG), мы получили уравнение регрессии (3) со статистически значимыми коэффициентами и коэффициентом детерминации 0.76:

$$LPI = -1.85 \cdot LGP + 2.34 \cdot AC + 4.25 \cdot OG - 1.13, \quad (3)$$

из которого можно сделать вывод, что наиболее эффективным является государство с высоким уровнем участия граждан в проектах и мероприятиях правительства, на втором месте по силе влияния на общественную производительность труда – отсутствие коррупции. Интересно, что индикатор LGP (ограничение властных полномочий) отрицательно влияет на зависимую переменную, т.е. законодательные и юридические ограничения полномочий правительственных чиновников, независимый аудит, система санкций не являются эффективными мерами. Другой вопрос – почему? Внешний контроль за правительством менее эффективен, чем самоконтроль? Или демократии менее эффективны, чем тоталитарные режимы и диктатуры?

Проблема, на наш взгляд, заключается в распылении ответственности, поскольку очевидно, что чем выше степень ограничения полномочий, тем ниже степень ответственности за результат.

Причиной подобного явления в современных обществах является отсутствие системы четких критериев эффективности принимаемых решений, критериев, на основании которых можно оценить деятельность власти и ее конкретных представителей. В результате необходимые решения зачастую не принимаются по причине их непопулярности, непонимания и неприятия со стороны широкой общественности, а популистские решения приводят к нежелательным последствиям, но поднимают рейтинги тех или иных политических партий или лидеров.

Здесь мы опять возвращаемся к теме социальной ответственности и социального контроля, подразумевающих, в первую очередь, соответствие между полномочиями и ответственностью, а не ограничение полномочий, влекущее соответствующее снижение ответственности. В Украине

демократия является замечательным «зонтиком», защищающим правящую элиту от обвинений в неэффективности: поскольку отсутствует персональная ответственность за происходящее, постольку всегда можно «списать» провалы регуляторной деятельности на предыдущий состав правительства, или объяснить ограниченностью собственных возможностей повлиять на ход событий. Если бы в Украине отставка правительства регламентировалась такими критериями его регуляторной эффективности, как депопуляция и сокращение средней продолжительности жизни, то действия правящей элиты имели бы совершенно иной характер.

Дальнейший анализ влияния коррупции на социально-экономическую систему хотелось бы перенести в плоскость распределительных процессов. Рассматривая вариацию значений децильного коэффициента (DC), рассчитанного по данным Мирового банка, мы обнаружили следующую связь этого показателя с индикаторами [15] отсутствия коррупции (AC) и уголовного правосудия (CJ):

$$DC = -2.26 \cdot AC + 1.54 \cdot CJ + 1.13, \quad (4)$$

(коэффициенты статистически значимы). Поскольку $R^2 = 0.44$, можно сделать вывод, что 44% вариации децильного коэффициента объясняется вариацией этих факторов, при этом отсутствие коррупции оказывает снижающее влияние на степень имущественного неравенства, в то время как уголовное правосудие, охраняющее интересы собственников, способствует его росту. Это уравнение дает пищу для размышлений о природе институтов собственности, власти и управления [17], что является отдельной темой.

Возвращаясь к теме государственной регуляторной эффективности, рассмотрим данные Мирового банка для 215 стран [10], на основании которых нами было получено уравнение (5) со статистически значимыми коэффициентами и коэффициентом детерминации 0.94:

$$GE = 0.33 \cdot RQ + 0.41 \cdot RL + 0.25 \cdot CC + 0.04, \quad (5)$$

где GE – эффективность государства, подразумевающая как характеристики системы принятия решений, так и качество государственных услуг; RQ – регуляторное качество в отношении частного сектора экономики; RL – уровень законности, или социальный капитал; CC – степень контроля коррупции.

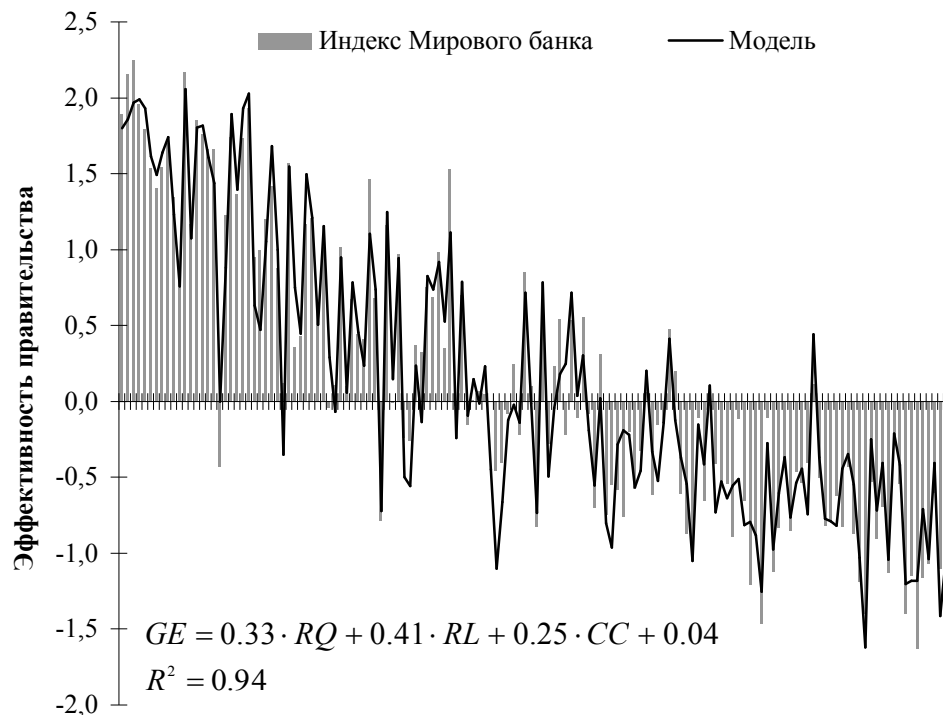


Рис. 2. Сопоставление модели (5) с фактическими значениями

А влияние показателей государственного управления [10] на глобальный индекс конкурентоспособности GCI [11] описывается следующим уравнением со статистически значимыми коэффициентами ($R^2 = 0.8$):

$$GCI = -0.25 \cdot VA + 0.62 \cdot GE + 0.19 \cdot RL + 4.11, \quad (6)$$

где VA – гласность и подотчетность; GE , RL – те же, что в уравнении (5).

Тот факт, что эффективность государства среди перечисленных факторов оказывает наиболее сильное влияние на глобальную конкурентоспособность страны, не вызывает никакого недоумения. Однако отрицательное влияние гласности и подотчетности правительства требует отдельного внимания. Мы опять сталкиваемся с «издержками» демократии, которая, будучи реализована в форме стихийного и массового доступа к ресурсам власти, по определению не может быть эффективной. Особенно опасным «побочным эффектом» демократии является отчуждение науки от управления, поскольку довольно редко можно встретить ученых, одновременно являющихся представителями крупного капитала, однако среди представителей власти такое случается слишком часто.

Это подтверждается другой моделью (7) со статистически значимыми коэффициентами ($R^2 = 0.78$):

$$GCI = 1.7 \cdot CJ + 2.93 \cdot OG - 1.18 \cdot FR + 2.56, \quad (7)$$

где GCI и OG – те же, что в моделях (6) и (3), соответственно; CJ – гражданское правосудие; FR – основные права [15]. Отрицательное влияние основных прав на индекс глобальной конкурентоспособности еще раз дает повод для более пристального изучения демократии с точки зрения эффективности регулирования социально-экономической реальности.

Выводы. Рассматривая коррупцию как институциональный фактор регуляторной эффективности государства, мы исходим из того, что она приводит к дисфункции распределенной системы принятия решений на национальном уровне. Полученные результаты дают основание усомниться в положительном влиянии демократии на социально-экономические процессы, в том числе и на уровень воспринимаемой коррупции. Это наводит на мысль о том, что демократия способствует распылению ответственности и отчуждению науки от управления, поскольку научное знание не является

«продуктом массового спроса» и становится все менее востребованным со стороны правящей элиты в Украине.

Эффективность государственного управления зависит от количества и качества недискреционных механизмов принятия решений, а так же от качества институтов, ограничивающих волюнтаризм субъектов принятия решений путем повышения степени их ответственности, что подразумевает наличие четких критериев для оценки результатов их деятельности. Построение подобной институциональной системы является функцией науки. Что касается демократии, то с точки зрения регуляторной эффективности государства демократическое большинство должно обладать высокой культурой знаний и отношений, что означает накопление социального капитала общества. В еще большей степени это относится к персоналиям, обладающим полномочиями принятия решений.

Таким образом, речь идет о таких институциональных факторах государственной регуляторной эффективности, как социальная ответственность и социальный контроль [17, 18, 19]).

Источники:

1. Kaufmann D., Kraay A. (2007), ‘Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?’, The World Bank, Policy Research Working Paper 4370, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7588/wps4370.pdf?sequence=1>
2. World Development Report 2002 ‘Building Institutions for Markets’, The World Bank, Published by Oxford University Press, Inc., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5984/WDR%202002%20-%20English.pdf?sequence=1>
3. Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2008), “Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007”, The World Bank, Policy Research Working Paper 4654, <http://ssrn.com/abstract=1148386>.

4. Lambsdorff, J. Graf (2003), “How Corruption Affects Persistent Capital Flows”, *Economics of Governance*, Vol. 4 (3): 229–244.
5. Matteo Dean & Vittorio Sergi (2005), ‘Slave labor: forcing prisoners to work’, *The prison-industrial complex in the United States*, <http://bulgaria.indymedia.org/article/3457>.
6. Welch, Michael (2000), ‘The role of the Immigration and Naturalisation Service in the Prison Industrial Complex’, *Social Justice*, Vol. 27, No.3, 73–75.
7. Tanzi, Vito (1998) ‘Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures’, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, 559–594.
8. Tanzi, Vito, (1995), “Corruption, Arm’s-Length Relationships, and Markets”, *The Economics of Organised Crime*, ed. by Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman (Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press), pp. 161–180.
9. Rose-Ackerman (2006), *International handbook on the economics of corruption* / edited by Susan Rose-Ackerman, Published by Edward Elgar Publishing Limited, 615 p.
10. *Worldwide Governance Indicators* / The World Bank. — Режим доступа: <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>. — Дата доступа: 6.05.13. — Название с экрана.
11. *The Global Competitiveness Index 2012–2013 rankings and 2011–2012 comparisons* / World Economic Forum. — Режим доступа: http://www3.weforum.org/docs/CSI/2012-13/GCR_Rankings_2012-13.pdf. — Дата доступа: 11.05.13. — Название с экрана.
12. *The Global Integrity Report: 2011 Executive Summary* / The Global Integrity. — Режим доступа: <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf>. — Дата доступа: 6.05.13. — Название с экрана.
13. *The Total Economy Database* / The Conference Board. — Режим доступа: <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>. — Дата доступа: 6.05.13. — Название с экрана.
14. *Democracy Index 2012: Democracy is at a standstill* / The Economist Intelligence Unit. — Дата доступа: 6.05.13. — Режим доступа:

https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12.

— Название с экрана.

15. The Rule of Law Index / The World Justice Project. — Дата доступа: 6.05.13. — Режим доступа: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>. —

Название с экрана.

16. The 2012 Corruption Perceptions Index. Measures the Perceived Levels of Public Sector Corruption in 176 countries and territories around the world / Transparency International. — Дата доступа: 6.05.13. — Режим доступа: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>. — Название с экрана.

17. Филиппова І.Г. Методологическая концепция анализа социально-экономических систем : монография / І.Г. Филиппова. — Луганск: изд. ВНУ им. В. Даля, 2012. — 264 с.

18. Филиппова І.Г. Деонтологія соціальної відповідальності і механізм соціального контролю / І.Г. Филиппова, В.Г. Сумцов // Формування ринкової економіки: зб.наук.праць — спец.вип. Праця в .XXI столітті: новітні тенденції, соціальний вимір, інноваційний розвиток: у 2 т. — Т. 2. — К.: КНЕУ, 2012. — С. 524–533.

19. Сумцов В.Г. Соціальна відповідальність держави в контексті ринкових відносин / В.Г. Сумцов, І.Г. Филиппова // Формування ринкової економіки: зб.наук.праць — спец.вип. Праця в .XXI столітті: новітні тенденції, соціальний вимір, інноваційний розвиток: у 2 т. — Т. 2. — К.: КНЕУ, 2012. — С. 452–459.

І.Г. Филиппова, Корупція, демократія і регуляторна ефективність держави

Об'єктом аналізу є механізм державного управління як розподілена система прийняття рішень, а предметом – її дисфункція як результат дії інституціональних чинників, зокрема, корупції як неформального негативного інституту. Одержані результати дають підставу засумніватися також в позитивному впливі демократії на соціально-економічні процеси, у

тому числі і на рівень сприйманої корупції. Це наводить на думку про те, що демократія сприяє розсіюванню відповідальності і відчуженню науки від управління, оскільки наукове знання не є «продуктом масового попиту» і стає все менш затребуваним з боку правлячої еліти в Україні.

Функція науки як інституціонального чинника ефективності державного управління полягає в розвитку уявлень про недискреційні механізми прийняття рішень, а так само формулюванню чітких критеріїв для оцінки результатів діяльності суб'єктів державного регулювання з метою підвищення рівня їх відповідальності.

Таким чином, йдеться про такі інституціональні чинники державної регуляторної ефективності, як соціальна відповідальність і соціальний контроль.

Ключові слова: Ефективність, інститути, державне управління, корупція, демократія.

И.Г. Филиппова, Коррупция, демократия и регуляторная эффективность государства

Объектом анализа является государство как распределенная система принятия решений, а предметом – ее дисфункция как результат действия институциональных факторов, в частности, коррупции как неформального негативного института. Полученные результаты дают основание усомниться также в положительном влиянии демократии на социально-экономические процессы, в том числе и на уровень воспринимаемой коррупции. Это наводит на мысль о том, что демократия способствует распылению ответственности и отчуждению науки от управления, поскольку научное знание не является «продуктом массового спроса» и становится все менее востребованным со стороны правящей элиты в Украине.

Функция науки как институционального фактора эффективности государственного управления заключается в развитии представлений о недискреционных механизмах принятия решений, а так же формулировке

четких критериев для оценки результатов деятельности субъектов, наделенных полномочиями принятия решений, с целью повышения уровня их ответственности.

Таким образом, речь идет о таких институциональных факторах государственной регуляторной эффективности, как социальная ответственность и социальный контроль.

Ключевые слова: Эффективность, институты, государственное управление, коррупция, демократия.

Филиппова Ірина Гаріївна, к.е.н., доцент, доцент кафедри управління персоналом і економічної теорії СНУ ім. Володимира Даля

garevna@mail.ru